



北京市西城区关于人口承载力的研究报告

2009-08-27

课题结合西城区资源环境状况,考察了人口与经济、社会发展关系,对区域人口承载能力进行了多指标的系统评估,为制定相应的区域人口、资源环境与经济社会发展的宏观政策提供一定的参考信息。现将研究报告主要结论总结如下:

一、西城区人口发展现状和趋势

(一) 人口发展现状

常住人口规模有扩大的趋势,人口密度高居北京市前列。截止2008年底,西城区总人口规模为96.6万人,占全市的近7%。其中常住人口规模近70万人。人口压力给北京市中心区的社会经济发展、资源环境带来严重的问题。

流动人口增长迅猛,成为西城区人口增长的主要原因。截止2008年底,我区流动人口数量为18万,占全区常住人口约四分之一。西城区流动人口的机械增长已成为西城区常住人口增长的主要原因。

人户分离现象非常严重,市内跨区迁移比较频繁。近年来西城区户籍人口基本在75.6万至79.5万人左右,但是实际居住在西城区的户籍人口仅有45万-55万人,人户分离水平在30-40%之间。这种现象给当前人口管理造成极大的困难,也成为仅次于流动人口的另一人口管理问题。

人口老龄化趋势严重,老年抚养比日益增高。老龄人口比重位居各区县前列。目前老年人口已经占到全区人口的近20%,未来几年内此比例还将进一步上升。人口老龄化趋势日益严重对我区经济、社会、资源、环境等各个方面都提出了更高的要求,形成了更大的压力。

相关政策相继出台,低生育水平面临很大压力。随着城市管理改革的深入和第一代独生子女开始进入婚育年龄,政策性生育的越来越多,按政策规定“双独”可以生育两个孩子,致使人口自然增长会有一个较大的提高。人口年龄结构的变动使得育龄妇女的人数有所上升。流动人口育龄妇女人数近年来增长迅速,且流动人口育龄妇女生育水平远高于户籍人口。这三个原因必将引起生育水平的回升。

(二) 未来人口趋势

未来人口发展将呈不断增长的趋势。

如果在目前人口调控不是很严格的情况下,也就是说基本保持近年来人口迁入的模式、规模不变,西城区总人口规模将继续显著增长(高方案)。2010年达到90万人,2020年将突破100万人,之后还将持续增加,2030年将会达到104万人。

如果流动人口能够得到严格控制,即2010年之前保持现有水平不变,2010年之后调控政策有所宽松,西城区总人口规模将呈现缓慢增长的态势(中方案)。2010年总人口在85万人,2020年之后能够基本稳定在90万人左右。

如果流动人口能够得到有效控制,即维持适度的人口流动规模(低方案),西城区的总人口规模基本能够维持在80万人左右,将来还会略有减少。

西城区的总人口在未来将具有一定的不确定性,主要原因在于暂住人口的发展趋势和程度难以把握。从根本上来讲,我们的估算只是多种可能性的结果,数值本身并不反映多少实际情况,但可以反映出不同的政策、调控方案下,西城区调控人口的弹性如何。从我们的预测结果看到,西城区的人口调控目标主要是流动人口,而且弹性很大,常住人口已经不是主要工作重点,其自身的人口发展规律已经有助于人口调控。因此,西城区未来总人口的规模将主要取决于以下几方面:(1)区政府的人口调控目标、政策和力度;(2)西城区未来经济结构的调整、社会经济发展目标对劳动力人口的需求程度;

(3) 全区基础设施、环境资源所能够承载的人口适度规模；(4) 为建设和谐、优美、舒适社区，各项基础设施指标所允许的人口容积率；(5) 西城区周边各区的社会经济发展战略，以及人口调控目标和政策

全区极限人口数量为105.6万人。对于发展空间十分有限的西城区来说，土地作为一种刚性和封闭的约束性资源，是制约人口规模的最大限制条件。经过实地调研、深入分析和科学研究，综合考虑西城区现有的土地资源、基础设施、经济发展等客观条件，初步估算得出，在保持现有居住水平不变的情况下，如果未来区内可利用的土地按照现有住宅比例进行建设，全区可容纳的极限人口数量约为105.6万人。

根据北京市千年指标和西城区的具体情况，我们推算出西城区各类现有人口容量指标如下：

西城区千人指标的平均适度人口为123.5万人，全部8大类指标中最小的适度人口为医疗卫生104.7万人，根据“木桶短板”理论，西城区千人指标适度人口应该为此最小值。

结合西城区千人指标适度人口为104.7万人和土地极限人口预测105.6万人和本章前面的经济适度人口的预测97.3万人，我们看到2010年经济适度人口97.3万人是木桶理论中最短一块板。所以我们的结论是，西城区2010年的适度人口为97.3万人。图1是用木桶对本章的研究做了图形解释。2010年的预测人口85.4万低于适度人口97.3万，从经济角度来看还有一定的发展空间，加大经济发展对劳动力的引进。根据木桶理论，为了提高适度人口规模，一方面西城区有必要加大产业结构的调整，创造更多的就业机会；另一方要加强经济自身的活力，使GDP保持可持续的发展势头。

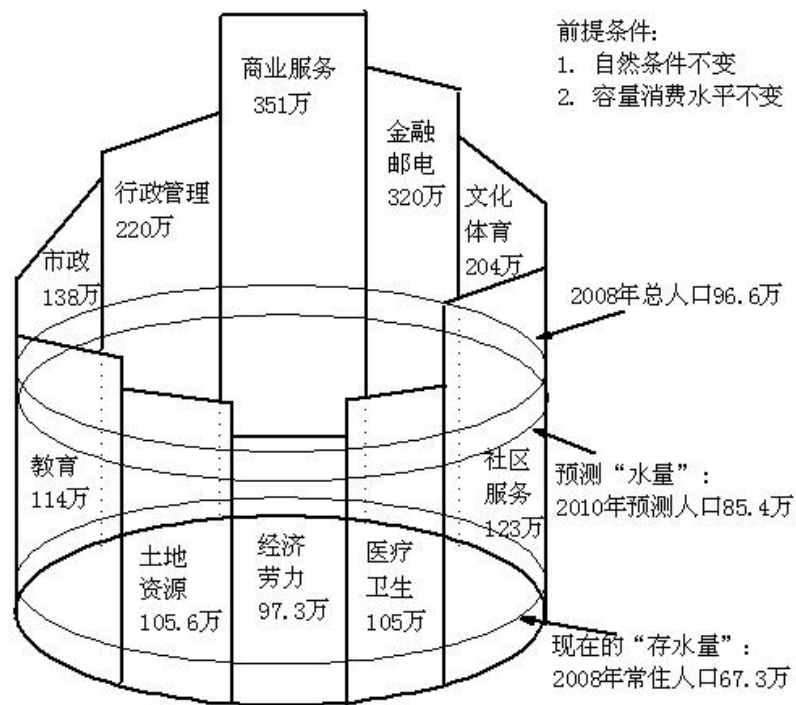


图1：西城区适度人口和现有常住人口木桶示意图

二、西城区人口承载力及其相关因素的关系分析

目前，随着首都经济的快速发展和劳动力需求的日益增长，北京市总体人口规模已经突破1800万，远远超过市“十一五”规划最初设想的1600万的人口调控目标，全市人口增长已成为一个普遍现象和客观趋势，人口与首都经济、社会、资源环境等各方面都形成了错综复杂的交互影响关系。西城区作为首都功能核心区之一，人口也呈现出了不断增长的趋势，与全区经济、社会、资源环境之间形成了如下的关系：

首先，客观来讲，在目前全区人口严重老龄化的情况下，人口增长、尤其是年轻流动人口的补充给西城区提供了丰富的劳动力，为全区经济发展提供了充足的劳动力保障。另外，常住人口数量的增加扩大了全区消费群体的规模，提高了区域消费人口的基数，在很大程度上拉动了全区经济的持续增长。同时，人口流动性的增强在一定意义上也有利于不同区域文化的交流，促进西城区文化多元性发展。

第二，虽然人口增长，但区经济增长更快，生活质量迅猛改善。全区经济势头增长良好。区内居民的平均生活水平有大幅度提高。

第三，区第三产业稳步迅猛增长，是吸引流动人口的深层次需求原因。2005—2008年全区产值分布显示第三产业是拉动西城区经济增长的主要力量。根据产值分布和劳动力就业的成比例关系，全区外来劳动力大部分分布在第三产业。

第四，城市建设投资规模步伐放缓，未来区内住宅供给下降会使流动人口增势减小。

第五，土地资源稀缺要求全区集约节约土地利用。西城区土地供给的弹性小，人地矛盾突出。住宅用地比重过高，其余用地比重偏小，土地用途结构不尽合理。住宅用地已经高达全区土地面积的48%，金融和公共建筑用地比例不高。广外是西城区土地利用变化最活跃的地区。当前，西城区居住用地比例过大、住宅开发过量的问题相当突出，造成了人口密度大，发展空间狭小的现状。

第六，基础设施正在进一步优化整合提高，体育事业发展明显，全民健身活动广泛开展。

第七，绿化和污染治理成效显著，但未来环保任务还很艰巨。目前，西城区人口资源环境约束加大。人口密度过大、发展空间狭小、交通压力增大等问题已经可能成为制约全区经济社会发展的重要因素。作为首都功能核心区，随着历史文化保护标准要求的提高，保护古都风貌与改善人居环境、推进城市建设、发展区域经济、有效疏解人口之间的矛盾逐渐凸显，资源环境的承载力和产出效益有待提高。

三、从人口承载力角度得出的对策建议

根据西城区实际情况，现针对性提出政策性建议如下：

1、稳定低生育水平，控制人口自然增长。

严格执行计划生育政策，坚决杜绝超生、偷生，防止出现城市人口无序的自然增长。

加强政府投入，继续推行计划生育社会保障政策及各项政策措施的全面落实。结合西城区情，运用多种方式，渗透各个方面，在保障群众实行计划生育的基本需要的同时，落实与避孕节育措施密切联系的手术平安、子女安康、养老以及有关福利需要，适当加大计划生育奖励优惠的力度。把计划生育工作与发展经济、扶贫开发、提高妇女地位、培养文明健康生活方式等结合起来，对计划生育家庭在就业、就医、解决住房等方面，制定优先、优惠的政策措施，开展生产、生活、生育服务，不断提高实行计划生育家庭和社会福利水平。

2、加强流动人口法治化、信息化、常态化、市民化管理，实现以房管人和以证管人。

加强对人口的信息化管理，提高人口统计质量。投资、建立人口统计和监测体系，定期开展人口状况调查，特别是流动人口现状调查，对人口总量、结构、分布、就业等进行统计分析，动态掌握北京市人口信息。建立人口预警机制，及时发现问题并采取对策。建立集居住、就业、保险、治安、计生、卫生和统计管理等功能于一体的居住管理系统，为制定人口战略、规划计划、相关政策等提供决策依据。完善就业信息发布机制，定期对市场空缺职位和工作类型进行发布，引导人口合理流动，减少盲目性。研究制定人才引进、户籍制度改革、流动人口管理等法规制度，以“居住地人口管理模式”取代“户籍属地管理模式”，建立统一的人口调控和管理体系，形成依法管理人口的合力。

3、建议区政府规范户籍管理制度，积极应对“人户分离”现象和问题，有效抑制人口机械增长。

建议区政府统筹制定或完善户籍的迁入和迁出管理，在积极引进急需人才的同时，切实根据首都功能核心区的定位要求，适当限制户籍人口向中心城区迁入。另外，进一步发挥经济手段的调节作用，间接抑制核心区人口增长。

我区应进一步加强人口摸底工作，重点理清“人户分离”现象。针对户籍留在西城区、人口居住在其他区县的人户分离人口，依托街道和社区的力量，借助信息化工作平台，采取积极有效的措施促使户籍及时随人口迁出。对于一些低保户在西城区领低保金却居住在其他区县的人户分离人口，逐步实施低保金转至其居住地发放的管理办法。进一步强化各部门之间的协调合作，促进公安部门、疾病预防控制中心、交通管理部门、人口计生委等之间的密切配合和信息共享，大力加强死亡登记与销户工作的落实，有效清除“人死不销户”的特有现象。同时，针对目前已形成的一部分滞留死亡空户，制定相应的奖励销户政策，逐步清除原有的一些已经死亡却仍未销户的人口。

4、加快经济结构调整，改变就业需求结构，实现以业控人。

调控人口增长的根本措施就是转变经济发展方式，加快产业结构的调整。经济结构调整的方向应转变低端服务业占主体的服务业结构，重点加快现代服务业发展，尤其是推动金融服务业、现代电子产业、社会服务业等的快速发展，切实走高端产业发展之路。这些高端产业将主要面向知识、技术和素质较高的劳动者，以此减少对一般劳动力的需求，从而达到减缓流动人口规模增长的目的，实现通过产业结构调整来调控人口增长。

加强行业治理，整治城市环境。针对一些污染环境、影响市容的低层次餐馆、摊点、建材加工经销点等经营机构，制定明确的行业环境标准，给予严格的查处和取缔。同时加强城市管理监督，深入推进城市环境整治工作。清除侵占道路和绿化用地的小摊点、“门脸房”等，恢复规划建筑的本来面貌；加强对城市违章建筑、马路市场等的整治力度，有效打破城市管理盲区的恶性循环；严查居民私搭乱建或违法改建出租，将出租房屋纳入规范化管理体系。

5、积极争取宏观政策支持，建立多元化的拆迁补偿机制，有效推动人口向城郊区迁移。

从根本上讲，常住人口的疏解问题并非仅靠西城区政府的一家之力就能完成，实际上应靠国家及北京市政府的统筹安排、政策支持及其它城区的通力合作。

积极向市政府争取在城郊区建立外迁安置房屋专项建设用地，同时制定相应的拆迁鼓励优惠政策，通过完善周边基础设施、提高公共服务水平等，有效引导老城区拆迁居民向城郊区疏解。同时，积极建议市政府加快落实建设大北京都市圈和发展周边中小城镇的战略构想，有效引导北京市中心城区原有人口和流动人口向城郊区转移，从而缓解西城区乃至整个北京市中心城区的人口压力。

运用经济规律，对公共服务产品实行区域差异价格。根据城市布局和功能特点，逐步实行按区域划分停车、水、电、气、热等公共服务产品的价格，使城市内部不同区域的生活与发展成本客观地反映出市场的级差变化。通过公共服务产品价格差异的机制，引导居民向边缘集团、卫星城迁移居住，减轻城市中心的环境和基础设施压力。

6、规范流动人口管理，提高流动人口服务水平

西城区人口控制成败的关键将取决于流动人口，宜把控制规模作为今后流动人口管理工作亟需解决的首要问题。这需要计生部门和公安部门全力协调、配合。

对流动人口实行的是积极的政策，但不可能无限制地允许流动人口的涌入，这是西城区自身的资源、经济发展水平等各方面条件所决定的。所以，必须要有中央有关部门和流动人口流出地政府的支持和配合，保证流动有序，流出规模适中。坚持政府负总责，充分掌握流动人口的流入情况，形成以规模控制为核心，以暂住管理为龙头，以务工管理和流动人口聚集区管理为重点，以其他管理为补充的流动人口规模控制新格局。要充分发挥专业部门的管理优势，提高对流动人口的证件检查和清查频率，随时把握在京流动人口变动情况，对检查中发现的问题及时解决，防止问题积少成多，积小成大。